

Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην ελληνική διοίκηση και οικονομία: Ανάλυση και αξιολόγηση

Μελέτη του IOBE που εκπονήθηκε για τη διαΝΕΟσις

ΕΚΔΗΛΩΣΗ διαΝΕΟσις
Συνταγματική Αναθεώρηση - 3^η Θεματική Ενότητα: Ανεξάρτητες Αρχές
Πέμπτη 20 Μαρτίου 2025

Σκοπός και περιεχόμενα της μελέτης

Σκοπός

Χαρτογράφηση και
αξιολόγηση της λειτουργίας
των Ανεξάρτητων Αρχών στην
Ελλάδα

Σύγχρονες προκλήσεις και
ανάγκες ως προς την
ανεξαρτησία, τη
νομιμοποίηση και την
αξιολόγησή τους

Περιεχόμενα

1. Εισαγωγή
2. Οι Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα
3. Θεσμικά ζητήματα και προκλήσεις
4. Διεθνής συνεργασία και εποπτεία
5. Αξιολόγηση Αρχών του οικονομικού τομέα:
Διακυβέρνηση και επιδράσεις
6. Συμπεράσματα και προτάσεις

Βασικοί λόγοι ίδρυσης Ανεξάρτητων Αρχών

Αποτελεσματική προστασία των ατομικών δικαιωμάτων

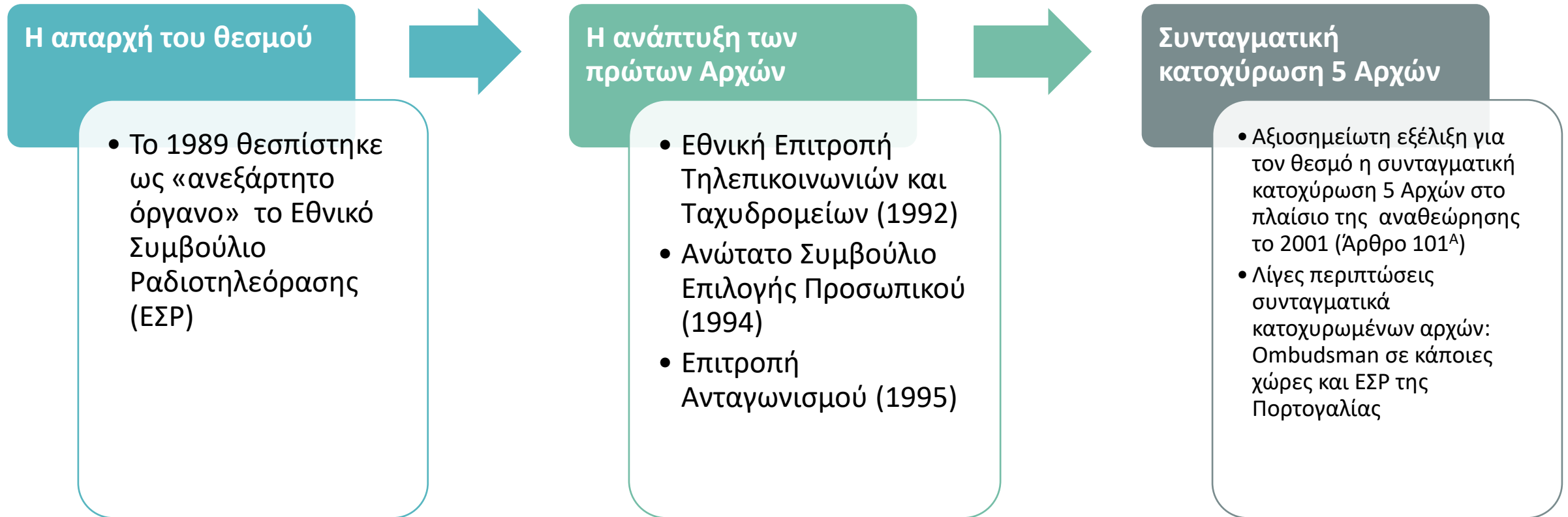
Διασφάλιση αμεροληψίας και αξιοπιστίας – Αξιόπιστη Δέσμευση

Συμμόρφωση με Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Αποτελεσματικότερη διαχείριση ενός ρυθμιζόμενου τομέα από εξειδικευμένο προσωπικό με τεχνοκρατικές γνώσεις

Προσπάθεια της εκτελεστικής εξουσίας να απεμπολήσει την ευθύνη συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων

Ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών στην Ελλάδα

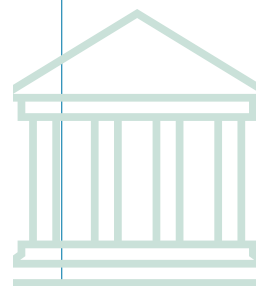


Επιφυλακτικότητα για τον θεσμό, λόγω ανάθεσης κανονιστικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων με εγγυήσεις ανεξαρτησίας χωρίς να ανήκουν στη διοικητική ιεραρχία

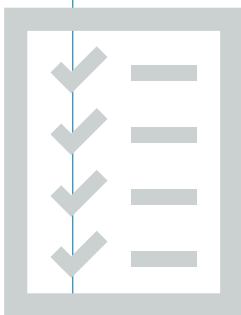
Επιδράσεις συνταγματικής κατοχύρωσης το 2001



Αναγνωρίστηκε η σημασία των Ανεξάρτητων Αρχών ειδικά στον τομέα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων



Ενισχύθηκε ο θεσμός και τα χαρακτηριστικά της ανεξαρτησίας του, όπως εξειδικεύτηκαν από τον σχετικό εκτελεστικό νόμο (ν.3051/2002) και τις τροποποιήσεις του



Οι διατάξεις του Συντάγματος και του εκτελεστικού νόμου μπορούσαν να αποτελέσουν τη **βάση διαμόρφωσης του κανονιστικού πλαισίου που θα αφορούσε τις υπόλοιπες Ανεξάρτητες Αρχές**

Κριτήρια ταξινόμησης Ανεξάρτητων Αρχών

Κριτήρια κατοχύρωσης

Συνταγματική και νομοθετική

Μόνο νομοθετική

Εκπλήρωση υποχρεώσεων από το Ενωσιακό Δίκαιο

Κριτήρια λειτουργίας

Οικονομική ρύθμιση

Προστασία δικαιωμάτων

Οικονομική ρύθμιση και προστασία δικαιωμάτων

Εποπτεία Δημόσιας Διοίκησης

Λοιπές εξειδικευμένες Αρχές

Στο πλαίσιο της έρευνας εντοπίστηκαν στην Ελλάδα 26 ενεργές Ανεξάρτητες Αρχές. Παράλληλα, υπάρχουν και οργανισμοί με διαφορετικό νομικό χαρακτήρα αλλά με εχέγγυα ανεξαρτησίας που προσομοιάζουν αρκετά αυτά των Ανεξάρτητων Αρχών (π.χ. Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς)

Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές

Συνταγματικά Κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές

- Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
- Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
- Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
- Συνήγορος του Πολίτη
- Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών

Αρχές οικονομικής ρύθμισης

- Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων
- Επιτροπή Ανταγωνισμού
- Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων
- Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων
- Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας
- Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων
- Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (ΡΑΛ)

Επιπλέον Αρχές Προστασίας Δικαιωμάτων

- Συνήγορος του Καταναλωτή
- Επιθεώρηση Εργασίας

Αρχές με άλλες αρμοδιότητες

- Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες
- Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης
- Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση
- Εθνική Αναλογιστική Αρχή
- Ανεξάρτητη Αρχή Πιστοληπτικής Αξιολόγησης
- Ελληνική Στατιστική Αρχή
- Ενιαία Αρχή Δημόσιων Συμβάσεων
- Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
- Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο
- Εθνική Αρχή Διαφάνειας
- Σώμα Φορολογικών Διαιτητών
- Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων

Οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές έχουν πληθώρα αρμοδιοτήτων

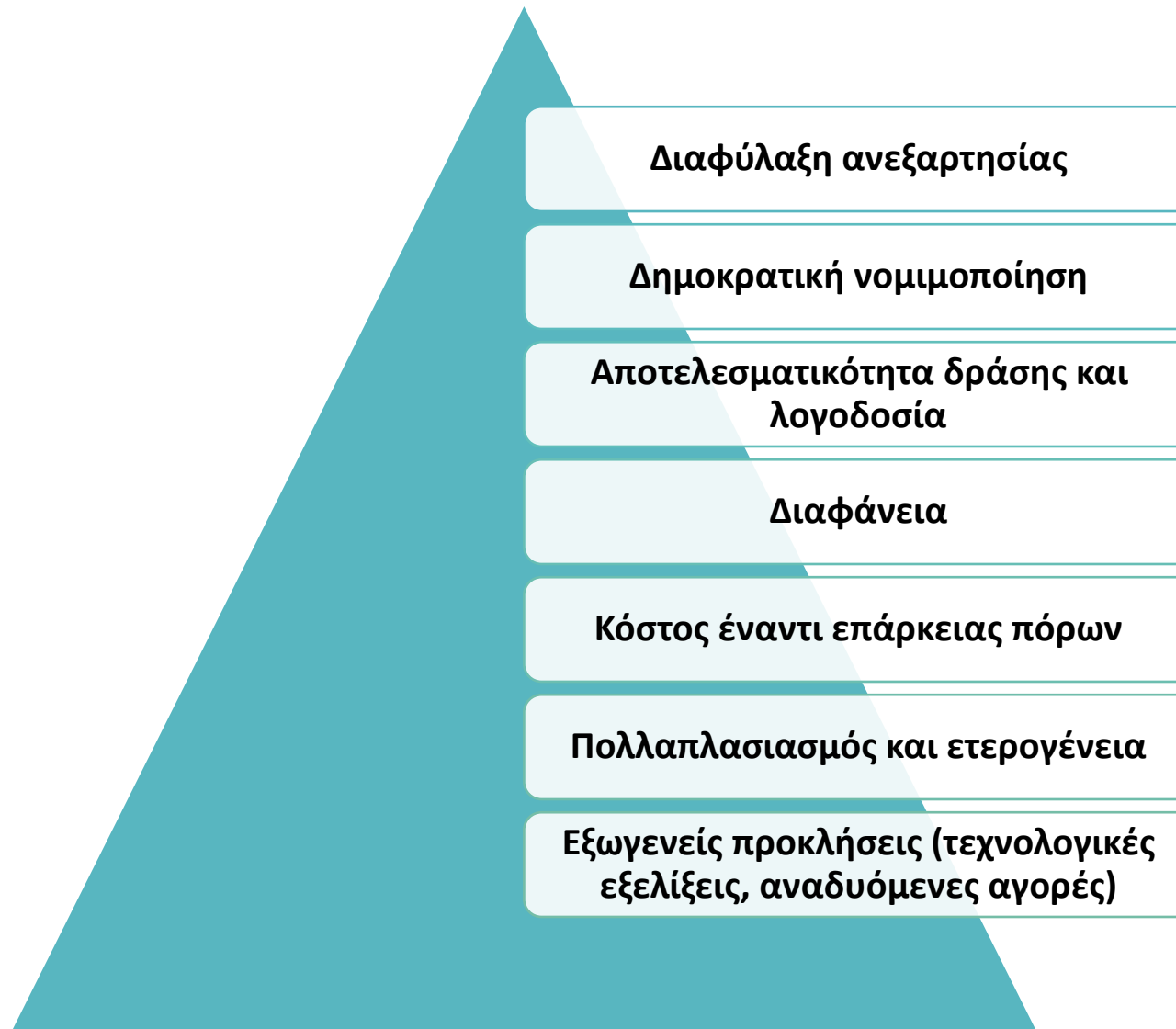
Είδος αρμοδιοτήτων	Παραδείγματα Αρχών
Χορήγηση και ανάκληση αδειών	ΕΣΡ, ΕΕΤΤ, ΡΑΑΕΥ, ΑΠΑ, ΕΕΠΠ
Κανονιστικές αρμοδιότητες (έκδοση κανονισμών, οδηγιών, κ.ά.)	ΕΣΡ, Συνήγορος του Πολίτη, ΑΣΕΠ, Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, Επιτροπή Ανταγωνισμού, ΕΕΤΤ, ΡΑΑΕΥ, ΕΕΕΠ, ΑΑΔΕ, ΕΑΔ, Επιθεώρηση Εργασίας
Επιβολή κυρώσεων	ΕΣΡ, Επιτροπή Ανταγωνισμού, ΕΕΤΤ, ΡΑΣ, Επιθεώρηση Εργασίας
Γνωμοδοτικές	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών, Επιτροπή Ανταγωνισμού, ΡΑΛ, Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων, Εθνική Αρχή Ανώτατης Εκπαίδευσης
Διαμεσολάβηση, διαπραγματεύσεις, διαιτητική επίλυση διαφορών	Συνήγορος του Πολίτη, Συνήγορος του Καταναλωτή, Σώμα Φορολογικών Διαιτητών

Εγγυήσεις Ανεξαρτησίας και Έλεγχος



- Οι εγγυήσεις ανεξαρτησίας προσδιορίστηκαν αρχικά εμπειρικά και με αρκετή **ανομοιογένεια**
- Θεσμοθετήθηκαν και **ενισχύθηκαν μέσω της συνταγματικής κατοχύρωσης** των πέντε Αρχών
- Μετά τη συνταγματική κατοχύρωση παρατηρείται μια **τάση σύγκλισης** και των υπόλοιπων Ανεξάρτητων Αρχών, αν και υπάρχουν **διαφοροποιήσεις**
- Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έχει τα στοιχεία μιας **ήπιας λογοδοσίας** και δεν μπορεί να υπεισέλθει σε εξειδικευμένα ζητήματα αξιολόγησης του έργου και της αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Αρχών

Παρά τις διαφορές τους, οι Ανεξάρτητες Αρχές αντιμετωπίζουν ορισμένες γενικές προκλήσεις



Η αξιολόγηση των Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί σύνθετο και πολυδιάστατο ζήτημα

Δυσκολία προσδιορισμού κατάλληλων εργαλείων αξιολόγησης λόγω πλήθους αρχών, αρμοδιοτήτων και τομέων ρύθμισης

Δυσκολία απομόνωσης επιδράσεων από τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών

Αξιολόγηση της κυρίως στη βάση de jure δεικτών

Συγκριτική αξιολόγηση των ρυθμιστικών αρχών γίνεται στη βάση νομοθετικών ρυθμιστικών εμποδίων και όχι σε μια βάση μέτρησης κόστους-οφέλους

Θεσμική αξιολόγηση Ανεξάρτητων Αρχών οικονομικού τομέα

Τρόπος επιλογής μελών

- Ανομοιογένεια στον τρόπο επιλογής μελών μεταξύ των ΑΑ
- Όμως, σε όλες παρατηρείται συμμετοχή της Βουλής (είτε με απευθείας επιλογή, είτε με γνωμοδότηση)

Ανάκληση μελών/ έκπτωση μελών και ακύρωση αποφάσεων

- Μεγαλύτερη ομοιογένεια- ειδικά ως προς τις δυνατότητες της εκτελεστικής εξουσίας
- Σε όλες, διατάξεις έκπτωσης των μελών σε περίπτωση καταδικαστικής απόφασης

Προϋπολογισμός και οικονομικοί πόροι

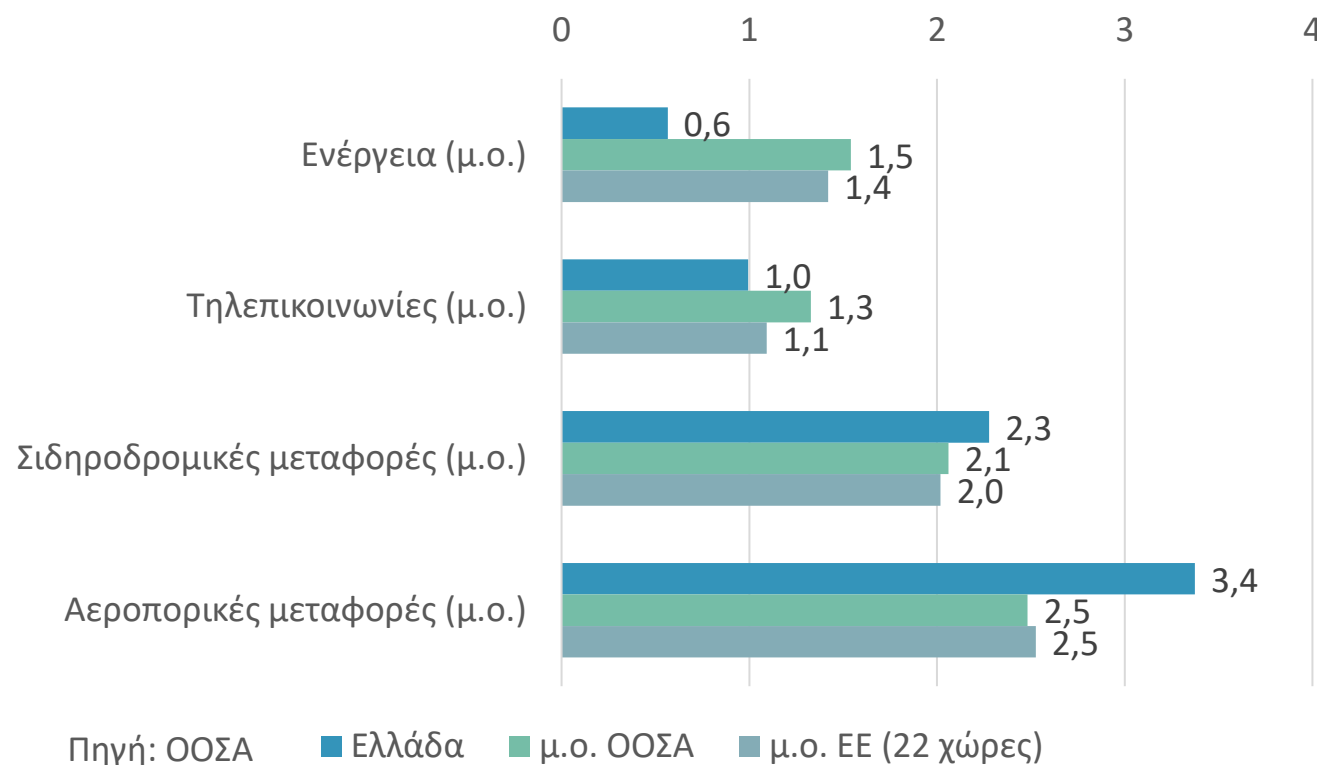
- Θεσμοθετημένοι ίδιοι πόροι σε όλες τις ΑΑ
- Ανομοιογένεια ως προς την επιρροή της εκτελεστικής εξουσίας σε θέματα προϋπολογισμού και πόρων (ειδικά όταν οι ίδιοι πόροι δεν επαρκούν)

Έλεγχος και λογοδοσία

- Σχετική ομοιογένεια
- Κοινοβουλευτικός έλεγχος (Βουλή- κατάθεση ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων)
- Κατασταλτικός έλεγχος (Ελεγκτικό Συνέδριο)

Συγκριτική αξιολόγηση διακυβέρνησης Ρυθμιστικών Αρχών

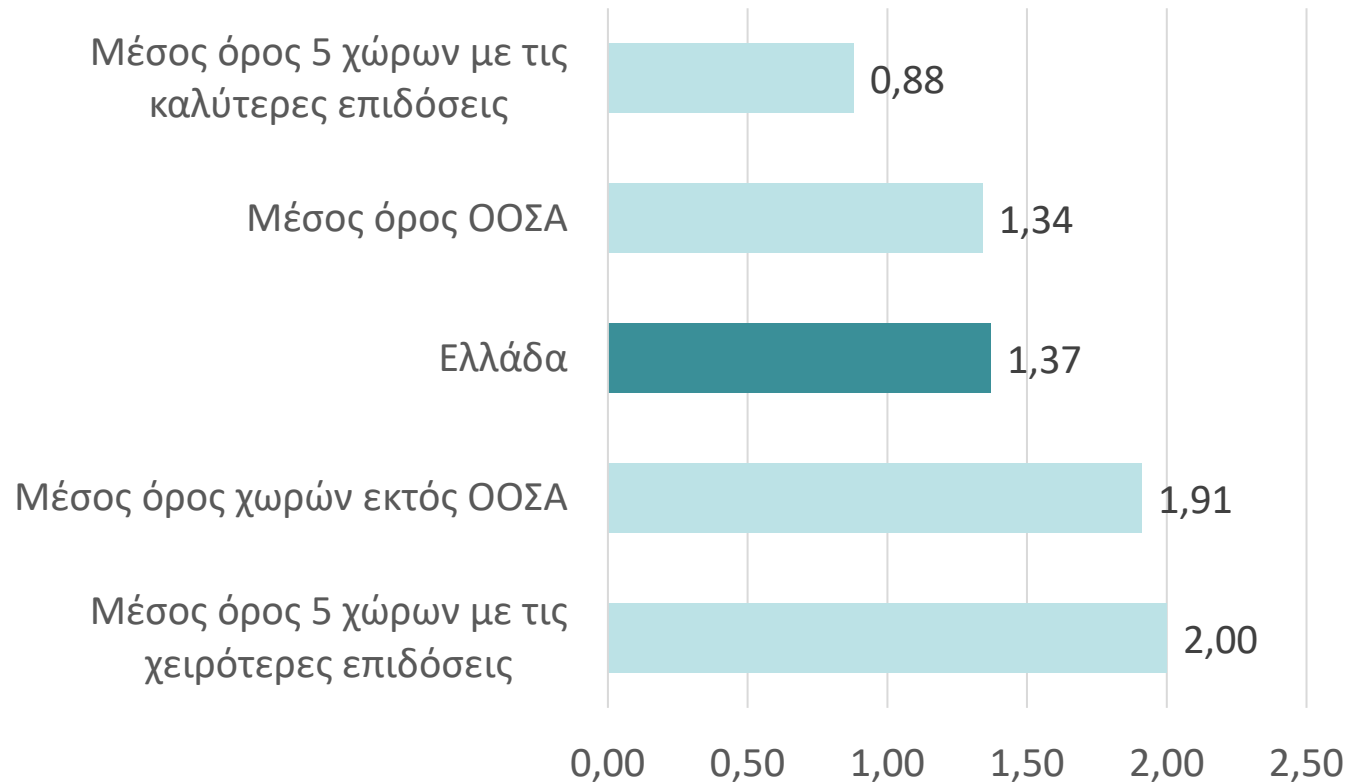
Δείκτες αξιολόγησης διακυβέρνησης ρυθμιστικών αρχών, 2018 (κλίμακα δείκτη: 0-6)



- **Ελλάδα:** καλύτερες επιδόσεις από τον μ.ό. του ΟΟΣΑ και της ΕΕ στη διακυβέρνηση των ρυθμιστικών αρχών στους τομείς της **ενέργειας** και των **τηλεπικοινωνιών**
- Αντίθετα, επιδόσεις κάτω από τον μ.ό. του ΟΟΣΑ και της ΕΕ στη διακυβέρνηση των ρυθμιστικών αρχών αναφορικά με τις **σιδηροδρομικές** και τις **αεροπορικές μεταφορές**

Υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης της νομοθεσίας στην Ελλάδα ώστε να είναι φιλικότερη στον ανταγωνισμό

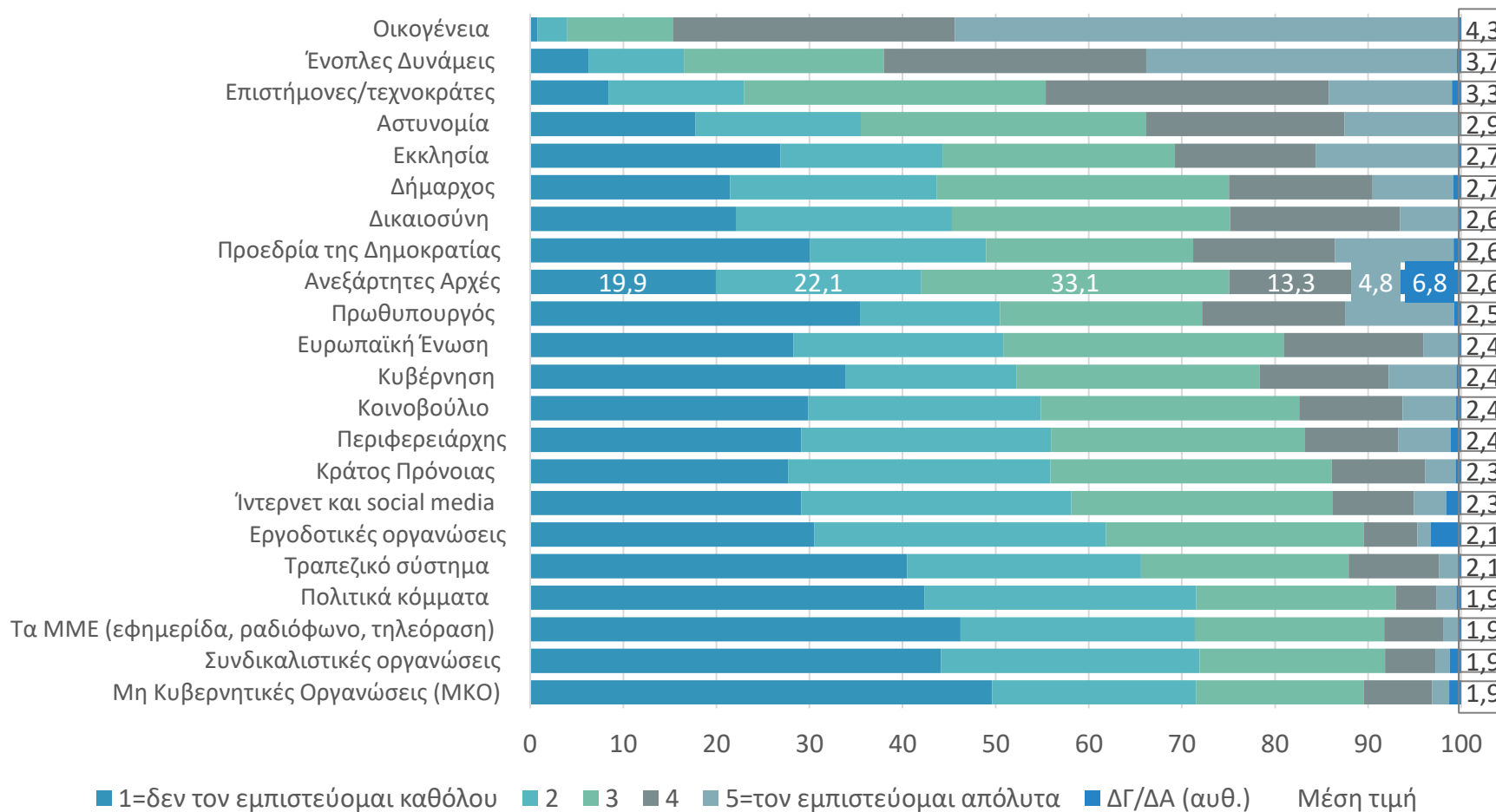
Συνολικός δείκτης PMR σε επίπεδο οικονομίας,
2023 (κλίμακα δείκτη: 0-6)



- Ο συνολικός δείκτης PMR σε επίπεδο οικονομίας μετράει το πόσο φιλική στον ανταγωνισμό είναι η νομοθεσία μιας χώρας σε ένα εύρος τομέων και πολιτικών.
- Το 2023 η Ελλάδα καταγράφει τον 23^ο υψηλότερο συνολικό δείκτη (1,37) ανάμεσα σε 47 χώρες που συμμετείχαν στη βάση δεδομένων (ή το 23^ο λιγότερο φιλικό στον ανταγωνισμό περιβάλλον)

Εμπιστοσύνη των πολιτών στις Ανεξάρτητες Αρχές

Βαθμός εμπιστοσύνης των Ελλήνων στους θεσμούς ή δομές, 2024



Ο βαθμός εμπιστοσύνης προς τις Ανεξάρτητες Αρχές βρίσκεται

- Πολύ κοντά σε θεσμούς όπως η Εκκλησία, η τοπική αυτοδιοίκηση, η Δικαιοσύνη και η Προεδρία της Δημοκρατίας
- Υψηλότερα έναντι πολιτειακών θεσμών όπως ο Πρωθυπουργός, η Κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο

Προτάσεις

Προϋποθέσεις ίδρυσης και συνέχισης λειτουργίας

Ο πολλαπλασιασμός των Ανεξάρτητων Αρχών, το εύρος των αρμοδιοτήτων και ελλείψεις ως προς τη λογοδοσία και την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και των επιδόσεων ορισμένων Αρχών, καθιστά σκόπιμη μια συζήτηση αναφορικά με τις προϋποθέσεις ίδρυσης ή συνέχισης της λειτουργίας μιας Ανεξάρτητης Αρχής

Έλεγχος των
αρμοδιοτήτων των
υφιστάμενων
Αρχών

Εντοπισμός τυχόν
επικαλύψεων στις
αρμοδιότητες

Μεταφορά κατά
προτεραιότητα
στις συνταγματικά
κατοχυρωμένες
Αρχές

Ενοποίηση Αρχών

Επιστροφή
αρμοδιοτήτων στα
υπουργεία

Προτάσεις

Βελτίωση της λειτουργίας και αποτελεσματικότητας

Ενίσχυση της θεσμικής ανεξαρτησίας

- Αυστηρότερες διαδικασίες διορισμού και παύσης των μελών τους
- Διασφάλιση επαρκούς χρηματοδότησης μέσω ανεξάρτητων προϋπολογισμών
- Διασφάλιση μισθολογικών κινήτρων για την προσέλκυση εξειδικευμένου προσωπικού, υπό την προϋπόθεση της τακτικής αξιολόγησης από ανεξάρτητους εξειδικευμένους φορείς

Ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας

- Δημιουργία μηχανισμών δημόσιας διαβούλευσης και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των αποφάσεων των Ανεξάρτητων Αρχών
- Ενίσχυση των μηχανισμών ελέγχου από τη Βουλή σε συνδυασμό με τη συνδρομή από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες

Βελτίωση της αποτελεσματικότητας

- Αξιοποίηση των ψηφιακών εργαλείων
- Ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των Ανεξάρτητων Αρχών
- Κατάρτιση στρατηγικών σχεδίων και κεντρικών δεικτών αποδοτικότητας
- Διεξαγωγή τακτικών αξιολογήσεων από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες
- Μόνιμη επιτροπή συντονισμού των Ανεξάρτητων Αρχών

Δράσεις εμπέδωσης της σημασίας και του ρόλου των Αρχών στην οικονομία και την κοινωνία

- Διοργάνωση εκπαιδευτικών και ενημερωτικών δράσεων για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις σχετικά με τα δικαιώματά τους
- Θέσπιση αυστηρότερων κυρώσεων για τη μη συμμόρφωση προς τις αποφάσεις των ανεξάρτητων αρχών
- Ενίσχυση του ρόλου των ανεξάρτητων αρχών στη χάραξη πολιτικής

Η ερευνητική ομάδα

Νίκος Βέττας

Γενικός Διευθυντής IOBE και Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Νίκη Καλαβρέζου

Ερευνητική Συνεργάτιδα

Σύλβια Κουλούρη

Ερευνητική Συνεργάτιδα

Ειρήνη Νομικού-Λαζάρου

Ερευνητική Συνεργάτιδα

Γιώργος Μανιάτης

Υπεύθυνος Έρευνας Κλαδικών Μελετών